



Datum van inontvangstneming : 20/11/2017

**Raad
van State**

201604484/1/V2 en

201606947/1/V2.

Datum uitspraak: 4 oktober 2017

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Verwijzingsuitspraak in het kader van de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
appellant,

tegen de tussenuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle,
van 15 februari 2016 en haar uitspraak van 18 mei 2016, beide in zaak
nr. 14/26371, in het geding tussen:

- D. (hierna: vreemdeling D)
en
de staatssecretaris

en

2. I. (hierna: vreemdeling I),
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 september 2016 in
zaak nr. 16/18219 in het geding tussen:

- I.
en
de staatssecretaris

**CURIA GREFFE
Luxembourg**

Entrée **06. 10. 2017**

Ingeschreven in het register van het
Hof van Justitie order nr. 106.1337
Luxemburg 09. 10. 2017 De Griffier,
voor deze
Fax/E-mail: / *Maria Manuela Ferreira*
Neergelegd op: 06/10/2017 Hoofdadministrateur

Procesverloop

In zaak nr. 201604484/1/V2 (vreemdeling D)

Bij besluit van 28 oktober 2014 heeft de staatssecretaris een aanvraag van vreemdeling D om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen.

Bij tussenuitspraak van 15 februari 2016 heeft de rechtbank de staatssecretaris in de gelegenheid gesteld het in die uitspraak geconstateerde gebrek te herstellen.

Bij brief van 23 februari 2016 heeft de staatssecretaris de rechtbank medegedeeld geen gebruik te maken van voormelde in de tussenuitspraak geboden gelegenheid.

Bij uitspraak van 18 mei 2016 heeft de rechtbank het door vreemdeling D ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraken heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

Vreemdeling D heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

In zaak nr. 201606947/1/V2 (vreemdeling I)

Bij besluit van 7 augustus 2016 heeft de staatssecretaris een aanvraag van vreemdeling I om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen.

Bij uitspraak van 6 september 2016 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling I ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft vreemdeling I hoger beroep ingesteld.

In beide zaken

De Afdeling heeft de zaken gelijktijdig ter zitting behandeld op 20 april 2017, waar vreemdeling D, vertegenwoordigd door mr. M.H.R. de Boer, advocaat te Lelystad, vreemdeling I, vertegenwoordigd door mr. F.M. Holwerda, advocaat te Amsterdam, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A. Wildeboer en mr. R.A. Visser, zijn verschenen.

Bij brieven van 4 juli 2017 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is heropend en dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

Bij brieven van 13 juli 2017, 14 juli 2017 en 25 juli 2017 hebben onderscheidenlijk vreemdeling I, vreemdeling D en de staatssecretaris hierop gereageerd.

INHOUDSOPGAVE

A. Inleiding	3
B. Beschrijving aanvragen, bestreden besluiten en aangevallen uitspraken	4
In zaak nr. 201604484/1/V2 (vreemdeling D)	4
In zaak nr. 201606947/1/V2 (vreemdeling I)	5
C. Beschrijving geschil in hoger beroep	6
In beide zaken	6
D. Wettelijk kader	7
Recht van de Europese Unie	7
EVRM	10
Nationaal recht	10
E. Nederlandse rechtspraak over in beroep aangevoerde asielmotieven	13
F. Onderzoek Unierecht en aanleiding prejudiciële vragen	15
De Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU)	15
Handvest en EVRM	18
Huidige nationale procedureregels bezien in het licht van het Unierecht	18
G. Prejudiciële vragen	24

Overwegingen

A. Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak betreft artikel 46, derde lid, van Richtlijn 2013/32/EU (PB 2013, L 180; hierna: de Procedurerichtlijn). Dit artikel bevat de verplichting voor de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken tot een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU (PB 2011, L 337; hierna: de Kwalificatierichtlijn). De vraag die in deze uitspraak aan de orde is, is of deze verplichting ook betekent dat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken een voor het eerst bij hem in beroep aangevoerde reden om te vragen om internationale bescherming als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder i, van de Procedurerichtlijn, bij de beoordeling van dat beroep moet betrekken. In het hiernavolgende wordt een door een vreemdeling aangevoerde reden om in Nederland om internationale bescherming te vragen tegen een – te verwachten – behandeling in zijn land van herkomst aangeduid als een 'asielmotief'.

1.1. Deze verwijzingsuitspraak heeft betrekking op verzoeken om internationale bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn. Deze uitspraak betreft dus zowel verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus als verzoeken om toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus.

1.2. Hierna worden eerst de feiten in beide zaken weergegeven (onder B en C). Daarna volgt een overzicht van toepasselijke wet- en regelgeving (onder D). Vervolgens volgt een overzicht van de huidige rechtspraak van de Afdeling over voor het eerst in beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken aangevoerde asielmotieven (onder E). Ten slotte volgen de redenen om tot prejudiciële verwijzing over te gaan (onder F).

1.3. Deze uitspraak ziet uitdrukkelijk ook op de verhouding tussen de in het Nederlandse vreemdelingenrecht bevoegde beslissingsautoriteit, de staatssecretaris, en de in het Nederlandse vreemdelingenrecht in eerste aanleg bevoegde rechterlijke instantie, de rechtbank. Om de vragen hierover zo duidelijk mogelijk over het voetlicht te brengen, wordt op dit punt zoveel mogelijk aangesloten bij de terminologie van de Procedurerichtlijn. De staatssecretaris wordt daarom hierna alleen nog 'de beslissingsautoriteit' genoemd (artikel 2, aanhef en onder f, van de Procedurerichtlijn). De rechtbank wordt alleen nog 'de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken' genoemd (in lijn met de in artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn genoemde 'rechterlijke instantie van eerste aanleg').

B. Beschrijving aanvragen, bestreden besluiten en aangevallen uitspraken

In zaak nr. 201604484/1/V2 (vreemdeling D)

2. Op 10 mei 2014 heeft vreemdeling D een asielaanvraag (hierna: een verzoek om internationale bescherming) in Nederland ingediend. Hij heeft daaraan als asielmotief ten grondslag gelegd dat hij gelet op de algemene situatie in Syrië daar niet langer kan verblijven.

2.1. Bij besluit van 28 oktober 2014, waarin het voornemen is herhaald en ingelast, heeft de beslissingsautoriteit het verzoek afgewezen. Hij heeft hieraan ten grondslag gelegd dat vreemdeling D bij de United Nations Relief and Works Agency in Libanon geregistreerd staat als Palestijns vluchteling. Hierdoor valt vreemdeling D onder artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag, zodat dit verdrag niet op hem van toepassing is. Verder kan uit het asielrelaas van vreemdeling D, gezien tegen de achtergrond van de huidige politieke en maatschappelijke situatie in Libanon, volgens de beslissingsautoriteit niet worden afgeleid dat vreemdeling D daar een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

2.2. In beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken tegen het onder 2.1. genoemde besluit heeft vreemdeling D voor het eerst als asielmotief aangevoerd dat hij in 2010 is gescheiden en dat hij in mei 2015 is getrouwd met een andere vrouw. Hij heeft betoogd dat sinds dit huwelijk zijn ex-vrouw dreigt om familiegeheimen over hemzelf en zijn stiefvader openbaar te maken. Sindsdien loopt hij gevaar wegens bedreigingen door zijn stiefvader, aldus vreemdeling D.

2.3. De beslissingsautoriteit heeft zich in reactie hierop in beroep op het standpunt gesteld dat vreemdeling D hiermee een nieuw asielmotief heeft

aangevoerd. Gelet op vaste rechtspraak van de Afdeling over artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) is het de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken volgens de beslissingsautoriteit niet toegestaan dit bij de beoordeling van het beroep te betrekken.

2.4. De bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken heeft overwogen dat het voor het eerst in beroep aangevoerde asielmotief wel bij de beoordeling van dat beroep moet worden betrokken. Hij heeft daarbij gewezen op artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn. Omdat hij niet zelf beslist over verzoeken om internationale bescherming, maar besluiten van de beslissingsautoriteit daarover toetst, heeft hij deze in staat gesteld om, tijdens de procedure in beroep, eerst een standpunt over het nieuw aangevoerde asielmotief in te nemen. Nadat de beslissingsautoriteit had medegedeeld geen gebruik te maken van de geboden gelegenheid, heeft de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken het beroep van vreemdeling D gegrond verklaard, het besluit van 28 oktober 2014 van de beslissingsautoriteit vernietigd en bepaald dat de beslissingsautoriteit een nieuw besluit op het verzoek neemt met inachtneming van wat in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak heeft de beslissingsautoriteit hoger beroep bij de Afdeling ingesteld (zie hierna onder 4.).

In zaak nr. 201606947/1/V2 (vreemdeling I)

3. Op 6 januari 2016 heeft vreemdeling I een verzoek om internationale bescherming in Nederland ingediend. Hij heeft daaraan als asielmotief ten grondslag gelegd dat hij de slechte veiligheidssituatie en de slechte economische omstandigheden in het vluchtelingenkamp in Libanon waar hij verbleef, wilde ontvluchten.

3.1. Bij besluit van 7 augustus 2016, waarin het voornemen is herhaald en ingelast, heeft de beslissingsautoriteit het verzoek afgewezen. De beslissingsautoriteit heeft hieraan ten grondslag gelegd dat vreemdeling I met louter economische redenen voor zijn vertrek niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij voor internationale bescherming in aanmerking komt. De algehele situatie in Libanon of de Palestijnse kampen vormt hiertoe volgens de beslissingsautoriteit evenmin aanleiding.

3.2. In beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken tegen het onder 3.1. genoemde besluit heeft vreemdeling I voor het eerst als asielmotief aangevoerd dat hij bij terugkeer naar Libanon ook vreest voor Hamas. Hij heeft betoogd dat hij in het vluchtelingenkamp waar hij verbleef twee maanden lid was van deze organisatie en dat hij in de problemen kwam toen hij dit lidmaatschap wilde beëindigen. Hij stelt bescherming te hebben gezocht bij de eveneens in het kamp actieve Fatah beweging. Toen bleek dat zij hem niet tegen Hamas kon beschermen, zag hij geen andere mogelijkheid dan te vluchten, aldus vreemdeling I.

3.3. De beslissingsautoriteit heeft zich in reactie hierop in beroep op het standpunt gesteld dat vreemdeling I hiermee een nieuw asielmotief heeft aangevoerd. Gelet op vaste rechtspraak van de Afdeling over artikel 83 van

de Vw 2000 is het de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken volgens de beslissingsautoriteit niet toegestaan dit bij de beoordeling van dat beroep te betrekken.

3.4. De bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken heeft overwogen dat er ook op grond van het Unierecht geen ruimte bestaat om het voor het eerst in beroep aangevoerde asielmotief bij de beoordeling van dat beroep te betrekken. Hij heeft hierbij gewezen op de totstandkomingsgeschiedenis van de wet waarmee de Procedurerichtlijn in de Nederlandse rechtsorde is geïmplementeerd. Hieruit volgt dat de wetgever de rechterlijke procedure niet geschikt acht voor het doen van onderzoek naar een nieuw asielmotief. Het indienen van een nieuw verzoek biedt volgens de wetgever in veel gevallen een beter kader voor nieuw onderzoek.

Tegen deze uitspraak heeft vreemdeling I hoger beroep bij de Afdeling ingesteld (zie hierna onder 5. en 5.1.).

C. Beschrijving geschil in hoger beroep

In beide zaken

4. De beslissingsautoriteit heeft in hoger beroep bij de Afdeling uiteengezet dat het naar Nederlands recht niet is toegestaan om in beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg de grenzen van het geding uit te breiden, door pas op dat moment een asielmotief aan te voeren, dat hij dus niet in zijn besluitvorming heeft kunnen betrekken. Hij heeft betoogd dat de Procedurerichtlijn hierin geen wijziging heeft gebracht. Hiertoe heeft hij er ten eerste op gewezen dat in de Procedurerichtlijn een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de taken van de beslissingsautoriteit en die van de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken. Daarbij is aan de beslissingsautoriteit een centrale rol toebedeeld bij de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming. Ook heeft hij aangevoerd dat de Procedurerichtlijn van vreemdelingen vergt dat zij alles wat huns inziens voor de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming van belang is, uit eigen beweging in een zo vroeg mogelijk stadium aanvoeren. Verder heeft de beslissingsautoriteit gewezen op de totstandkomingsgeschiedenis van de wet waarmee de Procedurerichtlijn in de Nederlandse rechtsorde is geïmplementeerd. Daaruit blijkt dat de wetgever er bij de implementatie van artikel 46, derde lid, van de richtlijn uitdrukkelijk van heeft afgezien om de wel in het Nederlandse asielrecht bestaande ex nunc-toets (zie hierna onder 6. en verder), uit te breiden naar nieuwe asielmotieven. Onder de verplichting in artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn tot, kort gezegd, een volledig en ex nunc-onderzoek, valt dus niet de verplichting voor de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken om voor het eerst in beroep aangevoerde asielmotieven bij de beoordeling van dat beroep te betrekken, aldus de beslissingsautoriteit.

5. Vreemdeling D en vreemdeling I hebben in hoger beroep bij de Afdeling betoogd dat hun verklaringen in beroep over hun vrees voor de stiefvader, respectievelijk Hamas, onder het onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn vallen en daarmee onder artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn. Vreemdeling D

heeft betoogd dat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken terecht heeft overwogen dat het in die bepaling genoemde volledig en ex nunc-onderzoek zich ook uitstrekt tot een voor het eerst in beroep aangevoerd asielmotief. Door de beslissingsautoriteit in staat te stellen eerst een standpunt in te nemen over het in beroep aangevoerde asielmotief, heeft de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken zijn bevoegdheden niet overschreden, aldus vreemdeling D. Vreemdeling I heeft aangevoerd dat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken niet heeft onderkend dat de wetgever ervoor heeft gekozen om náást de al sinds 1 april 2001 voor die bestuursrechter bestaande verplichting in het Nederlandse asielrecht tot een ex nunc-toetsing (zie hierna onder 6. en verder) aanvullend de verplichting uit artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn te implementeren in artikel 83a van de Vw 2000. Hij heeft betoogd dat op basis van de zo uitdrukkelijk in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerde verplichting tot, kort gezegd, een volledig en ex nunc-onderzoek, ook zijn voor het eerst in beroep aangevoerde asielmotief bij de beoordeling van dat beroep moet worden betrokken.

5.1. Vreemdeling D en vreemdeling I hebben beiden uiteengezet dat het alternatief van het indienen van een volgend verzoek om internationale bescherming op te grote bezwaren stuit. Zij hebben er in dit verband op gewezen dat er slechts beperkt recht op financiële rechtsbijstand is en dat een beroep tegen een eventueel afwijzend besluit als uitgangspunt geen schorsende werking heeft, wat ook kan gelden voor het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening. Dit betekent dat zij een beslissing van de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken op dat verzoek niet in Nederland mogen afwachten. Zij lopen hierdoor het risico te worden uitgezet naar hun land van herkomst voordat een bestuursrechter in eerste aanleg zich over het nieuw aangevoerde asielmotief heeft kunnen uitlaten. Verder hebben zij erop gewezen dat er geen recht op opvang is tussen het indienen van het volgende verzoek en het daarna af te nemen gehoor, terwijl dit gehoor volgens hen soms maanden later plaatsvindt. Tot slot hebben vreemdeling D en vreemdeling I erop gewezen dat de behandeling van het volgende verzoek plaatsvindt in een verkorte procedure.

D. Wettelijk kader

Recht van de Europese Unie

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest)

Artikel 47 (Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) luidt:

'Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. [...]

Artikel 52 (Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen), derde lid, luidt:

'Voorzover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte

ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.'

Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU)

Punten 18, 22, 34, 50 en 60 van de considerans luiden:

'18. Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.'

'22. Het is ook in het belang van zowel lidstaten als verzoekers dat ervoor wordt gezorgd dat de behoefte aan internationale bescherming reeds in eerste aanleg correct erkend wordt. [...]

'34. Procedures betreffende het onderzoeken van de behoefte aan internationale bescherming moeten het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk maken verzoeken om internationale bescherming grondig te behandelen.'

'50. Krachtens een fundamenteel beginsel van het recht van de Unie moet tegen beslissingen inzake een verzoek om internationale bescherming, beslissingen inzake een weigering om de behandeling van een verzoek na de stopzetting ervan te hervatten, en beslissingen inzake de intrekking van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaan voor een rechterlijke instantie.'

'60. Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn neergelegd in het handvest. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 en 47 van het handvest worden toegepast en moet dienovereenkomstig worden uitgevoerd.'

Artikel 1 (Doel) luidt:

'Deze richtlijn beoogt de vaststelling van gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming uit hoofde van Richtlijn 2011/95/EU.'

Artikel 14 (Persoonlijk onderhoud), eerste lid, luidt:

'Alvorens de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld persoonlijk gehoord te worden over zijn verzoek om internationale bescherming door een daartoe naar nationaal recht bevoegde persoon. Een persoonlijk onderhoud over de inhoud van het verzoek om internationale bescherming wordt afgenomen door het personeel van de beslissingsautoriteit. [...].'

Artikel 40 (Volgende verzoeken) luidt:

'1. Indien een persoon die in een lidstaat internationale bescherming heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, onderzoekt deze lidstaat deze verdere verklaringen

of de elementen van het volgende verzoek in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

[...]

4. De lidstaten kunnen bepalen dat het verzoek enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 2 en 3 van dit artikel beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 uit te oefenen.

[...]

Artikel 46 (Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) luidt:

'1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:

i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;

[...]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

[...]

De Franse tekst van artikel 46, derde lid, luidt:

'Pour se conformer au paragraphe 1, les États membres veillent à ce qu'un recours effectif prévoie un examen complet et *ex nunc* tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE, au moins dans le cadre des procédures de recours devant une juridiction de première instance.'

De Engelse tekst van artikel 46, derde lid, luidt:

'In order to comply with paragraph 1, Member States shall ensure that an effective remedy provides for a full and *ex nunc* examination of both facts and points of law, including, where applicable, an examination of the international protection needs pursuant to Directive 2011/95/EU, at least in appeals procedures before a court or tribunal of first instance.'

De Duitse tekst van artikel 46, derde lid, luidt:

'Zur Einhaltung des Absatzes 1 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der wirksame Rechtsbehelf eine umfassende Ex-nunc-Prüfung vorsieht, die sich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt und bei der gegebenenfalls das Bedürfnis nach internationalem Schutz gemäß der Richtlinie 2011/95/EU zumindest in Rechtsbehelfsverfahren vor einem erstinstanzlichen Gericht beurteilt wird.'

Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU)

Artikel 4 (Beoordeling van feiten en omstandigheden) luidt:

'1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.
[...].'

EVRM

Artikel 3 (Verbod van foltering) luidt:

'Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.'

Artikel 13 (Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) luidt:

'Eenieder wiens rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.'

Nationaal recht

Awb

Artikel 8:1 luidt:

'Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.'

Artikel 8:69, eerste lid, luidt:

'De bestuursrechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepsschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.'

Vw 2000

Artikel 28, eerste lid, luidt:

'Onze Minister¹ is bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk

¹ Naar Nederlands recht kan een staatssecretaris een deel van de bevoegdheden van een minister uitvoeren. De bevoegdheden die de hier bedoelde Minister van Veiligheid en Justitie heeft op grond van de Nederlandse vreemdelingenwet worden thans uitgeoefend door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen.
[...].'

Artikel 29, eerste lid, luidt:

'Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

a. die verdragsvluchteling is; of
b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

1°. doodstraf of executie;

2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of

3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.'

Artikel 82 luidt:

'1. De werking van het besluit omtrent een verblijfsvergunning wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien:

[...];

b. de aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a, met uitzondering van artikel 30a, eerste lid, onderdeel c;

c. de aanvraag is afwezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b, met uitzondering van artikel 30b, eerste lid, onderdeel h;

[...].'

Artikel 83 luidt:

'1. De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met:

a. feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd, en
b. wijzigingen van beleid die na het bestreden besluit zijn bekendgemaakt.

2. Met de in het eerste lid bedoelde gegevens wordt slechts rekening gehouden indien deze relevant kunnen zijn voor:

a. de beschikking omtrent de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 28 en [...];

[...]

3. Met de in het eerste lid bedoelde gegevens wordt geen rekening gehouden voor zover de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.

4. Indien de indiener van het beroepschrift zich beroept op feiten of omstandigheden als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, maar deze niet aanstonds aannemelijk maakt, stelt de rechtbank hem zo nodig in de gelegenheid deze feiten of omstandigheden binnen een door de rechtbank te bepalen termijn alsnog aannemelijk te maken, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.

5. Onze Minister laat de wederpartij en de rechtbank zo spoedig mogelijk schriftelijk weten of de gegevens, bedoeld in het eerste lid, aanleiding zijn

voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit. De rechtbank kan daarvoor een termijn stellen.

6. Indien Onze Minister zich beroept op gegevens als bedoeld in het eerste lid, biedt de rechtbank de vreemdeling de gelegenheid om daarop schriftelijk te reageren.

7. Het vijfde en zesde lid zijn niet van toepassing indien:

- a. aan een schriftelijke reactie redelijkerwijs geen behoefte bestaat;
- b. deze gegevens niet relevant kunnen zijn voor de beschikking omtrent de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 28 en [...];
- c. de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.'

Artikel 83.0a luidt:

'Indien beroep is ingesteld tegen een besluit dat een gelijke strekking heeft als een besluit dat eerder ten aanzien van de indiener van het beroepschrift is genomen, zal dit besluit, ook bij het ontbreken van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden of een relevante wijziging van het recht, worden beoordeeld als ware het een eerste afwijzing indien hier wegens bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende, feiten en omstandigheden, de noodzaak toe bestaat.'

Artikel 83a luidt:

'De toetsing van de rechtbank omvat een volledig en ex nunc onderzoek naar zowel de feitelijke als de juridische gronden, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming.'

Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000)

Artikel 3.118b luidt:

'1. Indien de vreemdeling reeds eerder een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend welke is afgewezen, wordt een volgende aanvraag niet ingediend dan nadat de vreemdeling schriftelijk, op een door Onze Minister te bepalen wijze, te kennen heeft gegeven die aanvraag in te willen dienen.

2. In het geval, bedoeld in het eerste lid [...]:

- a. wordt de vreemdeling op de eerste dag door Onze Minister aan een nader gehoor onderworpen;
- b. wordt het afschrift van het verslag van het nader gehoor op de eerste dag aan de vreemdeling ter kennis gebracht;
- c. wordt, indien Onze Minister voornemens is de aanvraag af te wijzen binnen drie dagen, het schriftelijk voornemen daartoe op de eerste dag aan de vreemdeling toegezonden of uitgereikt;
- d. brengt de vreemdeling zijn zienswijze op het voornemen uiterlijk op de tweede dag naar voren, waarbij hij tevens nadere gegevens kan verstrekken;
- e. maakt Onze Minister de beschikking uiterlijk op de derde dag bekend door uitreiking of toezending ervan.

3. Het tweede lid, onder c tot en met e, is niet van toepassing, indien zulks schriftelijk door Onze Minister aan de vreemdeling wordt meegedeeld. Bij de mededeling wordt aangegeven of het onderzoek naar de aanvraag al dan niet wordt voortgezet in een Aanmeldcentrum, [...].

4. Bij voortzetting van het onderzoek in een Aanmeldcentrum:

- a. zijn, [...], voor het onderzoek zes dagen beschikbaar;
- b. kan de vreemdeling uit eigen beweging of desgevraagd nadere gegevens verstrekken uiterlijk op de tweede dag;
- c. wordt het schriftelijk voornemen tot afwijzing van de aanvraag toegezonden op de derde dag of uitgereikt op de vierde dag;
- d. brengt de vreemdeling zijn zienswijze op het voornemen uiterlijk op de vierde dag naar voren;
- e. maakt Onze Minister zijn beschikking uiterlijk op de zesde dag bekend door uitreiking of toezending ervan.

5. Onze Minister kan de in het vierde lid, onder a, bedoelde termijn verlengen. In dat geval zijn, [...], voor het onderzoek in een Aanmeldcentrum ten hoogste twaalf, veertien of twintig dagen beschikbaar.

6. Indien Onze Minister de in het vierde lid, onder a, bedoelde termijn heeft verlengd:

- a. brengt de vreemdeling, in afwijking van het vierde lid, onder d, zijn zienswijze uiterlijk op de dag na de toezending van het voornemen of op de dag van de uitreiking ervan naar voren, tenzij een met redenen omkleed verzoek om verlenging van deze termijn wordt ingewilligd;
- b. maakt Onze Minister, in afwijking van het vierde lid, onder e, zijn beschikking uiterlijk op de twaalfde dag bekend door uitreiking of toezending ervan.
[...].'

E. Nederlandse rechtspraak over in beroep aangevoerde asielmotieven

6. De vraag hoe om te gaan met in beroep aangevoerde asielmotieven wordt in het nationale recht beantwoord op grond van artikel 83 van de Vw 2000, in verbinding gelezen met de artikelen 8:1 en 8:69 van de Awb.

6.1. Sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 op 1 april 2001, voorziet artikel 83 van deze wet in een ex nunc-toetsing door de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken van een besluit van de beslissingsautoriteit op een verzoek om internationale bescherming. Deze regeling wijkt af van het algemene Nederlandse bestuursrecht en heeft als doel opvolgende aanvragen zoveel mogelijk te voorkomen. Als de goede procesorde zich er niet tegen verzet en de afdoening van de zaak er niet ontoelaatbaar door wordt vertraagd, moet de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken rekening houden met feiten en omstandigheden die na het besluit van de beslissingsautoriteit zijn voorgevallen of aangevoerd. Dit betekent, zoals de Afdeling in haar uitspraak van 21 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:36, heeft overwogen, dat de wetgever heeft beoogd mogelijk te maken dat in beroep overgelegd bewijs ter staving van een reeds in de bestuurlijke fase aangevoerd asielmotief bij de beoordeling van het beroep wordt betrokken.

6.2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie de uitspraken van 22 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC1774, van 6 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BS1677 en van 21 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:35) heeft artikel 83 van de Vw 2000 evenwel geen betrekking op een asielmotief dat een vreemdeling voor het eerst bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken aanvoert en dat geen verband houdt met wat hij in de bestuurlijke

fase aan zijn verzoek om internationale bescherming ten grondslag heeft gelegd. Ingevolge de artikelen 8:1 en 8:69 van de Awb is de toetsing die de bestuursrechter in eerste aanleg kan verrichten immers begrensd tot de reikwijdte en strekking van het in beroep bestreden besluit. Artikel 83 van de Vw 2000 schrijft geen van deze bepalingen afwijkende regeling voor. Daarom is en blijft ook in asielzaken de grondslag voor en onderwerp van het geding het besluit van de beslissingsautoriteit op de in de bestuurlijke fase door een vreemdeling naar voren gebrachte asielmotieven.

6.3. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 83 van de Vw 2000 kan, volgens dezelfde vaste rechtspraak van de Afdeling, evenmin worden afgeleid dat de wetgever met dit artikel heeft beoogd de grenzen van het geding uit te breiden. De wetgever heeft de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken niet de bevoegdheid willen geven om – in afwijking van het algemene Nederlandse bestuursrecht – rekening te houden met daadwerkelijk nieuwe asielmotieven, dat wil zeggen motieven om te vragen om internationale bescherming die geen verband houden met feiten en omstandigheden die zich vóór het besluit hebben voorgedaan. Dit geldt ook voor achtergehouden asielmotieven, dat wil zeggen motieven die weliswaar verband houden met feiten en omstandigheden die zich voor het besluit hebben voorgedaan, maar die een vreemdeling verwijtbaar niet in de bestuurlijke fase heeft aangevoerd. Zowel achtergehouden, als nieuwe asielmotieven die de beslissingsautoriteit dus niet in zijn besluitvorming heeft kunnen betrekken, mag de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken daarom niet bij de beoordeling van het beroep betrekken. Dit geldt ook voor ter toelichting op en ter bewijs van die asielmotieven overgelegde stukken en gegevens, die in de bestuurlijke fase niet naar voren zijn gebracht. Het ligt op de weg van de vreemdeling om dan bij de beslissingsautoriteit een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen.

6.4. Dit is alleen anders als een vreemdeling kan rechtvaardigen waarom hij een achtergehouden asielmotief, dus een asielmotief dat verband houdt met feiten en omstandigheden die zich reeds vóór het besluit hebben voorgedaan, niet al in de bestuurlijke fase heeft aangevoerd. Dan moet de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken dit motief wel krachtens artikel 83 van de Vw 2000 bij de beoordeling van het beroep betrekken. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 83 van de Vw 2000 (Kamerstukken II 2008/09, 31 994, nr. 3, blz. 15, voorlaatste alinea) gaat het dan bijvoorbeeld om vreemdelingen die in de bestuurlijke fase nog niet in staat waren om – hoe summier ook – te verklaren over traumatiserende gebeurtenissen.

6.5. Samenvattend is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat het Nederlandse bestuursrecht en vreemdelingenrecht er aan in de weg staan dat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken een voor het eerst bij hem in beroep aangevoerd asielmotief bij de beoordeling van dat beroep betrekt. Dit is alleen anders als het asielmotief voortkomt uit traumatiserende gebeurtenissen waarover niet eerder kon worden verklaard. De in deze zaken voorgedragen grieven werpen de vraag op of het Unierecht zich verzet tegen het handhaven van deze benadering en de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken er juist toe verplicht om een in beroep aangevoerd asielmotief

altijd bij de beoordeling van dat beroep te betrekken. Hierna onderzoekt de Afdeling daarom het Unierecht en motiveert zij haar beslissing om prejudiciële vragen te stellen.

F. Onderzoek Unierecht en aanleiding prejudiciële vragen

7. De besluiten van de beslissingsautoriteit zijn beslissingen op door vreemdeling D onderscheidenlijk vreemdeling I gedane verzoeken om hen internationale bescherming te verlenen, waarop de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn van toepassing zijn. Laatstgenoemde richtlijn had als implementatiedatum 20 juli 2015. Wat betreft de datum van het besluit van de beslissingsautoriteit in de zaak van vreemdeling D, 28 oktober 2014, wijst de Afdeling erop dat de Nederlandse wetgever ervoor heeft gekozen artikel 83a van de Vw 2000 als implementatie van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn onmiddellijke werking te verlenen, behoudens een uitzondering die in het geval van vreemdeling D niet aan de orde is. Dat wil zeggen dat de Procedurerichtlijn op het besluit in de zaak van vreemdeling D van toepassing is. Het besluit in de zaak van vreemdeling I dateert van 7 augustus 2016, zodat de Procedurerichtlijn daarop zonder meer van toepassing is.

De Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU)

8. Artikel 46, eerste lid, van de Procedurerichtlijn schrijft voor dat lidstaten zorgen voor een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie. Het derde lid van de bepaling bepaalt dat, om aan het eerste lid te kunnen voldoen, de lidstaten ervoor zorgen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc-onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

8.1. Deze bepaling is met een nieuw artikel 83a van de Vw 2000 met nagenoeg identieke bewoordingen tijdig in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd. Daarom moet artikel 83a van de Vw 2000 worden uitgelegd in het licht van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn, volgens de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak beschreven methode. Volgens die methode is bij de uitleg van de tekst van voormeld artikel 46, derde lid, in de eerste plaats een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie punt 18 van het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, 283/81, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, en punt 28 van het arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 1996, C-72/95, Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404). In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de algemene opzet, de context, en de doelstellingen van de Procedurerichtlijn. Hierbij kan de considerans van de richtlijn de inhoud van de bepaling preciseren (zie punt 42 van het arrest van het Hof van Justitie van 11 juni 2015, C-554/13, Z. Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377). Bij de uitleg kan ook de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn worden betrokken (vergelijk punt 12 van het arrest van het Hof van Justitie van 13 december 1989, C-342/87, Genius Holding BV, ECLI:EU:C:1989:635, en

zie punt 58 van het arrest van het Hof van Justitie van 24 juni 2015, C-373/13, H.T., ECLI:EU:C:2015:413).

8.2. De tekst van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn geeft geen antwoord op de vraag of het daarin genoemde onderzoek ook betrekking moet hebben op voor het eerst in beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken naar voren gebrachte asielmotieven. Ook een vergelijking van de Nederlandse met de Franse, Engelse en Duitse taalversies van het artikellid levert geen antwoord op. Uit alle teksten volgt dat een volledig en ex nunc-onderzoek zowel vragen van feitelijke aard als rechtsvragen moet kunnen omvatten en dat geen enkel aspect of bestanddeel van een besluit aan rechterlijke toetsing mag zijn onttrokken. In geen van de taalversies kan uit de omschrijving van het voorgeschreven onderzoek worden afgeleid of dit ook ziet op voor het eerst in beroep aangevoerde motieven. Uit de verwijzing – in alle genoemde taalversies – in het derde lid naar het eerste lid van artikel 46 van de richtlijn volgt slechts dat het volledige ex nunc-onderzoek tot doel heeft de indiener van een verzoek om internationale bescherming een daadwerkelijk rechtsmiddel te bieden bij een rechterlijke instantie tegen een beslissing op dat verzoek. Of dat op voorhand impliceert dat die rechterlijke instantie nieuwe asielmotieven altijd bij de beoordeling van het beroep moet betrekken, is onduidelijk.

8.3. De algemene opzet, de context, de doelstelling en de geschiedenis van de totstandkoming van de Procedurerichtlijn geven, gelet op het hiernavolgende, evenmin uitsluitsel over de betekenis van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn voor eerst in beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken aangevoerde asielmotieven.

8.3.1. Zoals uiteengezet in de uitspraak van de Afdeling van 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:890, r.o. 5.2., is met de Procedurerichtlijn, blijkens artikel 1 en de punten 11 en 12 van de considerans daarvan, beoogd om gemeenschappelijke procedures en normen vast te stellen voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming als bedoeld in de Kwalificatierichtlijn. In de Procedurerichtlijn wordt vooral de bestuurlijke procedure gedetailleerd geregeld en duidelijk omschreven (onder meer de hoofdstukken I, II en III, met name de artikelen 4, 10 tot en met 19, 24 en 25). De punten 16, 17, 25 en 29 van de considerans bevestigen de nadruk op de bestuurlijke fase. Voor de rechterlijke procedure bevat de Procedurerichtlijn minder gedetailleerd geregelde waarborgen (in het bijzonder de artikelen 10, vierde lid, 12, tweede lid, 20 en 46). Met deze sterke gerichtheid op de besluitvorming in de bestuurlijke fase benadrukken de algemene opzet van de Procedurerichtlijn en de context waarin de opdracht tot een volledig en ex nunc-onderzoek wordt gegeven, dat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken zijn opdracht uitvoert in het kader van de toetsing van een eerst door de beslissingsautoriteit genomen besluit. Hierbij komt aan het persoonlijk onderhoud dat de beslissingsautoriteit een verzoeker om internationale bescherming op grond van artikel 14 van de Procedurerichtlijn moet aanbieden, groot gewicht toe. Het verslag van een dergelijk onderhoud vormt een belangrijke bron voor de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken bij het verrichten van het onderzoek als bedoeld in artikel 46, derde lid, van de

Procedurerichtlijn (punten 42 tot en met 44 van het arrest van het Hof van Justitie van 26 juli 2017, C-348/16, [REDACTED], ECLI:EU:C:2017:591).

8.3.2. De nadruk op de bestuurlijke procedure kan worden verklaard vanuit het algemene oogmerk van de Procedurerichtlijn, zoals dat uit de totstandkomingsgeschiedenis ervan blijkt. Met de richtlijn is beoogd om de in de gehele Europese Unie geldende procedurevoorschriften in asielzaken te vereenvoudigen, stroomlijnen en consolideren en om tot betere beslissingen van de beslissingsautoriteiten te komen. Dit alles om misbruik te voorkomen en de asielprocedure doeltreffender te maken (zie COM(2009) 554 definitief, blz. 2, vergelijk punten 18, 22 en 34 van de considerans).

8.3.3. De wens tot het vergroten van de efficiëntie van de asielprocedure heeft blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de Procedurerichtlijn geleid tot een aparte afdeling IV voor het afdoen van volgende verzoeken (zie, ook voor het hiernavolgende, COM(2009) 554 final Annex, blz. 16). Dit zijn verzoeken om internationale bescherming die worden gedaan nadat een definitieve beslissing is genomen over een vorig verzoek (zie artikel 2, aanhef en onder q, van de Procedurerichtlijn). Afdeling IV van de richtlijn heeft blijkens de totstandkomingsgeschiedenis tot doel een aantal hoofdoorzaken voor deze verzoeken weg te nemen. Tegelijkertijd is hierin een regeling geschapen om alsnog gedane volgende verzoeken efficiënt af te kunnen doen. Een belangrijke grondgedachte hierbij is, nog altijd volgens de totstandkomingsgeschiedenis, dat de vraag of iemand internationale bescherming behoeft zoveel mogelijk, grondig moet worden onderzocht in het kader van de procedure over een eerste verzoek. Deze gedachte keert terug in artikel 40, eerste lid, van de Procedurerichtlijn. Daarin worden lidstaten opgedragen om verdere verklaringen of volgende verzoeken mee te nemen bij de beoordeling van het vorige verzoek of de toetsing van de daarop genomen beslissing en zo een concentratie te bewerkstelligen in de eerste asielprocedure. In dit verband is van belang dat artikel 4, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn van de vreemdeling verlangt dat hij alle elementen die relevant zijn voor zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. Blijkens artikel 4, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn vallen hieronder ook de redenen waarom de vreemdeling een verzoek om internationale bescherming indient.

8.3.4. Artikel 40, eerste lid, van de Procedurerichtlijn bepaalt anderzijds ook dat de nadere verklaringen of het volgende verzoek alleen hoeven te worden meegenomen voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die daaraan ten grondslag liggen. Daarnaast biedt artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid om een volgend verzoek niet-ontvankelijk te verklaren als de betrokken vreemdeling kan worden verweten dat hij nieuwe elementen of bevindingen niet in de vorige procedure heeft ingebracht, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel uit artikel 46 van de Procedurerichtlijn uit te oefenen.

8.3.5. Samenvattend vergt de Procedurerichtlijn van de vreemdeling dat hij alle elementen die relevant zijn voor zijn verzoek om internationale bescherming zoveel mogelijk in zijn eerste verzoek naar voren brengt. Van de

bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken wordt verlangd dat hij eventuele verdere verklaringen en volgende verzoeken zoveel mogelijk meeneemt bij de toetsing van een reeds op dat eerste verzoek genomen besluit. Tegelijkertijd sluit de Procedurerichtlijn niet uit dat verdere verklaringen van een vreemdeling in een volgende procedure worden beoordeeld en evenmin dat voor de uitkomst van die procedure relevant is of de vreemdeling een verwijt kan worden gemaakt dat hij het op een volgende procedure heeft laten aankomen.

Hiermee regelt de Procedurerichtlijn evenwel niet wat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken moet doen met voor het eerst in beroep aangevoerde asielmotieven.

Handvest en EVRM

9. Uit de punten 50 en 60 van de considerans van de Procedurerichtlijn volgt dat met artikel 46, derde lid, aansluiting is gezocht bij de rechtspraak van het Hof van Justitie over het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest, en daarmee eveneens bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) over de artikelen 6 en 13 van het EVRM. Dit volgt ook uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Procedurerichtlijn (zie COM(2009) 554 definitief, blz. 6, 8 en 9). De betekenis van artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn voor de behandeling van voor het eerst in beroep ingebrachte asielmotieven moet daarom dus ook worden bepaald in overeenstemming met voormelde rechtspraak en artikel 47 van het Handvest.

9.1. Uit zowel de rechtspraak van het Hof van Justitie over artikel 47 van het Handvest, als de rechtspraak van het EHRM over artikel 6 en artikel 13 van het EVRM volgt dat procedureregels met betrekking tot verzoeken om internationale bescherming rekening moeten houden met het belang daarvan. Zij moeten daarom voorzien in nauwkeurig, onafhankelijk en grondig onderzoek naar en een vlotte behandeling van dergelijke verzoeken en oog houden voor de bescherming van meest essentiële rechten, alsook de moeilijke situatie op menselijk en materieel vlak waarin verzoekers zich bevinden (zie punten 45 en 46 van het arrest van het Hof van Justitie van 20 oktober 2016, C-429/15, [REDACTED], ECLI:EU:C:2016:789, en punten 288, 291 en 293 van het arrest van het EHRM (GK) van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, nr. 30696/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, en de daarin aangehaalde arresten). Er is evenwel geen rechtspraak van het Hof van Justitie of het EHRM voorhanden waaruit volgt dat de Nederlandse wet en rechtspraak, op grond waarvan een voor het eerst in beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken aangevoerd geheel nieuw of achtergehouden asielmotief door die bestuursrechter in beginsel niet bij de beoordeling van dat beroep mag worden betrokken, in strijd is met het Unierecht of het EVRM.

Huidige nationale procedureregels bezien in het licht van het Unierecht

10. Zoals volgt uit wat hiervoor is overwogen, voorziet de Procedurerichtlijn volgens de Afdeling niet in een antwoord op de vraag wat

de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken moet doen met een asielmotief dat voor het eerst bij hem in beroep wordt aangevoerd. Bij het ontbreken van een unierechtelijke regeling worden volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie op grond van het beginsel van de procedurele autonomie, de toepasselijke procedureregels daarom in beginsel bepaald door het nationale recht, mits dat voldoet aan de beginselen van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming (zie punt 5 van het arrest van het Hof van Justitie van 16 december 1976, 39/73, [REDACTED], ECLI:EU:C:1976:188, en punten 47 tot en met 49 van het arrest van het Hof van Justitie van 18 maart 2010, C-317/08 tot en met C-320/08, [REDACTED], ECLI:EU:C:2010:146).

10.1. Zoals onder 6.2. uiteengezet, heeft de Afdeling in haar vaste rechtspraak de vraag naar de rol van nieuwe asielmotieven in beroep beantwoord aan de hand van algemene vreemdelingrechtelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Nu deze gelijkelijk van toepassing zijn op nationale en Europese rechtsvorderingen is aan het beginsel van gelijkwaardigheid voldaan.

10.2. Wat betreft de beginselen van doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming wijst de Afdeling op het volgende. De Nederlandse wetgever heeft bij de implementatie van de Procedurerichtlijn onderzocht of, gelet op artikel 46, derde lid, daarvan, artikel 83 van de Vw 2000 zich zou moeten uitstrekken tot een toetsing door de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken van asielmotieven die pas in beroep zijn ingebracht en die geen verband houden met wat een vreemdeling bij de beslissingsautoriteit aan zijn verzoek om internationale bescherming ten grondslag heeft gelegd. De Nederlandse wetgever heeft echter gemeend dat het in beroep betrekken van dergelijke volledig nieuwe asielmotieven op praktische grenzen stuit, omdat de bestuursrechtelijke procedure niet is ingericht op het doen van onderzoek naar nieuwe asielmotieven. Daarbij is hij er niet van overtuigd dat hierdoor daadwerkelijk een vermindering van vervolgaanvragen zou optreden, terwijl anderzijds de duur van de procedure bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken vrijwel zeker zou stijgen. Hij heeft verder gemeend dat het niet zonder meer in het voordeel van de vreemdeling is als diens nieuwe asielmotief door die bestuursrechter bij de beoordeling van het beroep wordt betrokken. Een nieuwe procedure biedt volgens hem een beter kader voor nieuw feitenonderzoek door de beslissingsautoriteit. Die kan daarin op een behoorlijke wijze een oordeel vormen over het nieuwe asielmotief. Daarna kan de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken dit oordeel toetsen aan de hand van de daartegen door de vreemdeling aangevoerde beroepsgronden (Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3, blz. 23; Kamerstukken I 2014/15, 34 088, C, blz. 3-4 en Kamerstukken I 2014/15, 34 088, E, blz. 7).

10.3. Ter zitting bij de Afdeling heeft de beslissingsautoriteit in dit verband uiteengezet dat de vreemdeling na het indienen van zijn nieuwe verzoek om internationale bescherming in elk geval opnieuw wordt gehoord. Als hij voornemens is het verzoek af te wijzen, stelt de beslissingsautoriteit de vreemdeling in de gelegenheid zijn zienswijze hierop kenbaar te maken. Dit geldt voor nieuwe en achtergehouden asielmotieven. Tijdens het gehoor heeft de vreemdeling recht op bijstand door een tolk. Tijdens de procedure

kan hij – als hij dit wenst – gebruik maken van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand.

10.4. De Nederlandse wetgever heeft er samenvattend bewust voor gekozen om het ex nunc-onderzoek dat onder artikel 83 van de Vw 2000 plaatsvindt, niet te verruimen tot nieuwe asielmotieven. Zijn redenen hiervoor in aanmerking nemend, gaat de Afdeling ervan uit dat de wetgever evenmin ruimte ziet om achtergehouden asielmotieven onder het ex nunc-onderzoek van artikel 83 van de Vw 2000 te laten vallen. Ook voor beoordeling van asielmotieven die verband houden met feiten en omstandigheden die zich voor het besluit hebben voorgedaan, maar die een vreemdeling verwijtbaar niet in de bestuurlijke fase heeft aangevoerd, geldt derhalve dat de vreemdeling een volgend verzoek om internationale bescherming zal moeten indienen. Dat de vreemdeling in dat geval laat een asielmotief aanvoert, kan gevolgen hebben voor de geloofwaardigheidsbeoordeling, maar dit hoeft niet (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:101, r.o. 4.1. met de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2170, r.o. 5.).

10.5. Deze door de Nederlandse wetgever gemaakte keuze blijft naar voorlopig oordeel van de Afdeling binnen de grenzen van de procedurele autonomie. Daarbij acht de Afdeling van belang dat deze keuze niet alleen is ingegeven door praktische en rechtseconomische overwegingen, maar ook is gericht op het waarborgen van de rechtsbescherming voor de individuele vreemdeling. Zo wordt de vreemdeling door de beslissingsautoriteit opnieuw persoonlijk gehoord over zijn verzoek en stelt hij de vreemdeling voorafgaand aan een eventuele afwijzing van het verzoek in staat hierop een zienswijze in te dienen. Ook overigens is de procedure bij de beslissingsautoriteit naar zijn aard geschikter om onderzoek te doen naar de vraag of een nieuw of achtergehouden asielmotief tot internationale bescherming zou moeten leiden dan de procedure bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken, nu de beslissingsautoriteit daarin nieuw feitenonderzoek kan verrichten.

10.5.1. Wat betreft het betoog van vreemdeling D en vreemdeling I dat een volgend verzoek zonder inhoudelijke beoordeling kan worden afgedaan als een vreemdeling volgens de beslissingsautoriteit verwijtbaar geen nieuwe feiten of omstandigheden aan zijn volgend verzoek ten grondslag heeft gelegd, heeft de beslissingsautoriteit terecht gewezen op artikel 83.0a van de Vw 2000. Op grond van deze bepaling, die zijn oorsprong vindt in de rechtspraak van het EHRM (arrest van 19 februari 1998, [REDACTED] tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494), kunnen door de vreemdeling aangedragen bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende, feiten en omstandigheden eraan in de weg staan dat de beslissingsautoriteit een volgend verzoek kan afwijzen louter onder verwijzing naar een eerdere afwijzende beslissing. Gelet hierop is ook als een achtergehouden asielmotief aan de orde is, gewaarborgd dat het verbod op refoulement wordt geëerbiedigd.

10.5.2. De beslissingsautoriteit heeft voorts terecht gewezen op het volgende. Hoewel een volgend verzoek op grond artikel 3.118b van het Vb 2000 in beginsel in een verkorte procedure wordt behandeld, vindt de

behandeling op grond van dezelfde bepaling in een langere of zelfs verlengde procedure plaats, zodra de inhoud van het verzoek daartoe aanleiding geeft. Daarbij is het streven het verzoek binnen enkele weken in behandeling te nemen; alleen in een periode van een sterk verhoogde instroom kan dit langer duren. De beslissingsautoriteit heeft verder opgemerkt dat ook bij een eerste verzoek om internationale bescherming het beroep tegen een afwijzend besluit schorsende werking kan ontberen. Ingevolge artikel 82, tweede lid, aanhef en onder b en c, van de Vw 2000 kan zich dit bijvoorbeeld voordoen bij verzoeken die niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn verklaard. Wat de financiële vergoeding voor rechtsbijstand betreft, heeft de beslissingsautoriteit terecht betoogd dat als een voor het eerst in beroep aangevoerd asielmotief wel bij de beoordeling van het beroep zou worden betrokken, de gemachtigde van de betrokken vreemdeling extra handelingen in beroep zal moeten verrichten. De daarvoor geboden financiële vergoeding bedraagt volgens de beslissingsautoriteit niet veel meer dan de vergoeding die in het kader van een volgend verzoek wordt geboden. Namens vreemdeling D en vreemdeling I is dit niet gemotiveerd weersproken.

10.5.3. De door vreemdeling D en vreemdeling I naar voren gebrachte bezwaren tegen het moeten indienen van een volgend verzoek om internationale bescherming wegens volgens de Afdeling daarom niet dermate zwaar dat – de beginselen van doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming indachtig – in het Nederlandse asielrecht alsnog een uitzondering moet worden gemaakt op het uitgangspunt in het Nederlandse bestuursrecht dat het besluit van de beslissingsautoriteit de buitengrenzen van het geding bepaalt.

10.6. De Afdeling is gelet op wat onder 10. tot en met 10.5.3. is overwogen van oordeel het Unierecht niet in de weg staat aan een systeem waarin de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken een asielmotief dat voor het eerst bij hem in beroep wordt aangevoerd in beginsel niet bij de beoordeling van dat beroep mag betrekken.

11. Gelet op wat onder 7. tot en met 9.1. is overwogen, is echter niet op voorhand uitgesloten dat, indachtig de unierechtelijke wens om de efficiëntie van de eerste asielprocedure te vergroten en opvolgende verzoeken zoveel mogelijk te voorkomen, artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn zich verzet tegen de hiervoor onder 6.2. tot en met 6.4. beschreven vaste rechtspraak van de Afdeling. Hierdoor rijst de vraag of artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn zich verzet tegen een systeem waarin de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken niet bevoegd is om voor het eerst bij hem in beroep aangevoerde asielmotieven bij de beoordeling van dat beroep te betrekken, behoudens gevallen waarin de vreemdeling kan rechtvaardigen waarom hij een asielmotief dat verband houdt met feiten en omstandigheden die zich reeds voor het besluit van de beslissingsautoriteit hebben voorgedaan, niet al niet in de bestuurlijke fase heeft aangevoerd. De Afdeling wijst voorts op het volgende.

11.1. Op 13 juli 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale

bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (COM(2016)467; hierna: de Procedureverordening). Met dit voorstel beoogt de Europese Commissie om de Procedurerichtlijn te vervangen door een verordening die een gemeenschappelijke EU-procedure voor internationale bescherming vaststelt. In artikel 53 van de Procedureverordening dat luidt "Recht op een doeltreffende voorziening in rechte", is in het derde lid, tweede volzin, neergelegd dat een verzoeker in beroep alleen nieuwe elementen naar voren mag brengen die relevant zijn voor de behandeling van zijn verzoek en waarvan hij in een eerder stadium geen kennis had kunnen hebben of die betrekking hebben op wijzigingen in zijn situatie. In het voorstel voor een Procedureverordening wordt het een verzoeker aldus niet toegestaan om in beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken nieuwe elementen naar voren te brengen waarvan hij reeds kennis had of kunnen hebben of die geen betrekking hebben op wijzigingen in zijn situatie. Geheel nieuwe asielmotieven, die dus het gevolg zijn van wijzigingen in de situatie van de vreemdeling, of anders gezegd, berusten op feiten en omstandigheden die dateren van na het besluit van de bevoegde beslissingsautoriteit, mogen echter wél naar voren worden gebracht.

11.1.1. Vreemdeling D heeft in beroep een daadwerkelijk nieuw asielmotief aangevoerd, namelijk een asielmotief dat is gebaseerd op een gesteld feit dat zich heeft voorgedaan na het besluit van de beslissingsautoriteit. Vreemdeling I daarentegen heeft in beroep een asielmotief aangevoerd dat is gebaseerd op gestelde feiten en omstandigheden die zich al voor het besluit van de beslissingsautoriteit hebben voorgedaan. Zijn verklaring dat hij bang was te melden dat hij lid is geweest van Hamas, omdat hij had gehoord dat deze beweging in Nederland als terroristische organisatie wordt aangemerkt, acht de Afdeling onvoldoende rechtvaardiging voor het niet eerder naar voren brengen van dit asielmotief. Hiermee heeft vreemdeling I een achtergehouden asielmotief naar voren gebracht. De Afdeling vraagt zich, mede gelet op artikel 53 van het voorstel voor een Procedureverordening, af of onder de Procedurerichtlijn de aard van het asielmotief van invloed is op de beantwoording van de hiervoor onder 11. geformuleerde vraag.

11.2. Vanuit de wens om het eerste verzoek en de bestuurlijke afdoening daarvan centraal te stellen, vergt de Procedurerichtlijn en overigens ook artikel 4, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn, van de vreemdeling dat hij alle elementen die relevant zijn voor zijn verzoek om internationale bescherming zoveel mogelijk in zijn eerste verzoek naar voren brengt. Als de vreemdeling, kort gezegd, een verwijt kan worden gemaakt dat hij het heeft laten aankomen op een volgend verzoek, kan dit verzoek niet-ontvankelijk worden verklaard (zie hiervoor onder 8.3.4.). In het licht hiervan vraagt de Afdeling zich ook af of het feit dat onderhavige zaken beide een eerste verzoek om internationale bescherming betreffen van groot of zelfs doorslaggevend belang is bij het beantwoorden van de vraag of artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken verplicht om voor het eerst in beroep aangevoerde asielmotieven altijd bij de beoordeling van dat beroep te betrekken. Anders gezegd vraagt de Afdeling zich af of een eventuele verplichting van de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken jegens voor het eerst in beroep naar voren

gebrachte nieuwe of achtergehouden asielmotieven afhankelijk is van het soort procedure waarin dit is gebeurd: een procedure naar aanleiding van een eerste of een volgend verzoek om internationale bescherming.

11.3. Als het Unierecht in de weg staat aan handhaving van een systeem waarin de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken een door een vreemdeling voor het eerst bij hem in beroep aangevoerd asielmotief in beginsel niet bij de beoordeling van dat beroep mag betrekken, wijst de Afdeling op het volgende. Ook als een voor het eerst in beroep aangevoerd asielmotief op grond van de hiervoor onder 6. en verder beschreven rechtspraak van de Afdeling wél bij de beoordeling van dat beroep moet worden betrokken, omdat de vreemdeling kan rechtvaardigen waarom hij het asielmotief niet eerder naar voren bracht, is de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken bevoegd te besluiten het asielmotief toch niet bij de beoordeling van het beroep te betrekken. Artikel 83, derde lid, van de Vw 2000, biedt hem namelijk de mogelijkheid om de goede procesorde te bewaken en om een ontoelaatbare vertraging van de afdoening van een zaak te voorkomen. Als de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken tot het oordeel komt dat één van deze situaties zich voordoet, betreft hij het eerst bij hem in beroep aangevoerde asielmotief niet bij de beoordeling van dat beroep. Dit betekent dat de vreemdeling dat asielmotief ten grondslag kan leggen aan een nieuw verzoek om internationale bescherming. Hetzelfde geldt overigens voor eerst in beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken aangevoerde feiten en omstandigheden ter nadere onderbouwing van een reeds in de bestuurlijke fase aangevoerd asielmotief.

11.4. De Afdeling wijst tot slot op één van de thans bij het Hof van Justitie aanhangige vragen van de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) in zaak C-652/16. In deze zaak heeft de rechter die zelf dient te oordelen over het beroep tegen de afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en die wordt geconfronteerd met nieuwe feiten over een verzoek om internationale bescherming, onder meer, de volgende vraag aan het Hof van Justitie voorgelegd:

'Volgt uit artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 dat de rechter verplicht is nieuwe gronden voor internationale rechtsbescherming, die in de loop van de gerechtelijke procedure naar voren werden gebracht, maar niet werden aangevoerd in het beroep tegen de beslissing over de weigering van internationale bescherming, ten gronde te onderzoeken?'

Uit de toelichting op de vraag begrijpt de Afdeling dat deze alleen betrekking heeft op nieuwe asielmotieven en niet op achtergehouden asielmotieven. Hij stelt voorts niet aan de orde of van belang is dat het nieuwe asielmotief in een eerste verzoek om internationale bescherming naar voren is gebracht. Gelet hierop en nu de vraag voorts geen uitsluitsel biedt over de toelaatbaarheid van de hiervoor onder 11.3. beschreven uitzonderingsbepaling in het Nederlandse vreemdelingenrecht, ziet de Afdeling aanleiding alsnog zelf prejudiciële vragen te stellen.

G. Prejudiciële vragen

12. Uit de Procedurerichtlijn en de voorhanden zijnde rechtspraak van het Hof van Justitie volgt niet eenduidig wat de verplichting voor de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken om een volledig en ex nunc-onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden, met inbegrip van een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming, te verrichten, inhoudt op het moment dat hij wordt geconfronteerd met een asielmotief dat voor het eerst in beroep wordt aangevoerd. Daarom legt de Afdeling het Hof van Justitie de volgende vragen voor:

1.a. Staat artikel 46, derde lid, van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (herschikking) (PB 2013, L 180) gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in de weg aan een systeem waarin de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken een door een vreemdeling voor het eerst bij hem in beroep aangevoerd asielmotief in beginsel niet bij de beoordeling van dat beroep mag betrekken?

1.b. Maakt het daarbij uit of een daadwerkelijk nieuw asielmotief wordt aangevoerd, dat wil zeggen een reden om te vragen om internationale bescherming die is gebaseerd op feiten en omstandigheden die dateren van ná het besluit van de beslissingsautoriteit op het verzoek om internationale bescherming, of een achtergehouden asielmotief, dat wil zeggen een reden om te vragen om internationale bescherming die is gebaseerd op feiten en omstandigheden die dateren van vóór het besluit van de beslissingsautoriteit op het verzoek om internationale bescherming en die een vreemdeling hoewel deze bij hem bekend waren, verwijtbaar niet reeds in de bestuurlijke fase kenbaar maakte?

1.c. Maakt het daarbij uit of het asielmotief wordt aangevoerd in het kader van een beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken tegen een besluit van de beslissingsautoriteit op een eerste of een volgend verzoek om internationale bescherming?

2. Als vraag 1.a. bevestigend wordt beantwoord, staat het Unierecht er dan ook aan in de weg dat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken ervoor kan kiezen om de behandeling van een voor het eerst bij hem in beroep aangevoerd asielmotief te verwijzen naar een nieuwe procedure bij de beslissingsautoriteit, om zo de goede procesorde in de rechterlijke procedure te waarborgen of om ontoelaatbare vertraging daarin te voorkomen?

13. De behandeling van de hoger beroepen zal worden geschorst totdat het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1.a. Staat artikel 46, derde lid, van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (herschikking) (PB 2013, L 180) gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in de weg aan een systeem waarin de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken een door een vreemdeling voor het eerst bij hem in beroep aangevoerd asielmotief in beginsel niet bij de beoordeling van dat beroep mag betrekken?

1.b. Maakt het daarbij uit of een daadwerkelijk nieuw asielmotief wordt aangevoerd, dat wil zeggen een reden om te vragen om internationale bescherming die is gebaseerd op feiten en omstandigheden die dateren van ná het besluit van de beslissingsautoriteit op het verzoek om internationale bescherming, of een achtergehouden asielmotief, dat wil zeggen een reden om te vragen om internationale bescherming die is gebaseerd op feiten en omstandigheden die dateren van vóór het besluit van de beslissingsautoriteit op het verzoek om internationale bescherming en die een vreemdeling hoewel deze bij hem bekend waren, verwijtbaar niet reeds in de bestuurlijke fase kenbaar maakte?

1.c. Maakt het daarbij uit of het asielmotief wordt aangevoerd in het kader van een beroep bij de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken tegen een besluit van de beslissingsautoriteit op een eerste of een volgend verzoek om internationale bescherming?

2. Als vraag 1.a. bevestigend wordt beantwoord, staat het Unierecht er dan ook aan in de weg dat de bestuursrechter in eerste aanleg in asielzaken ervoor kan kiezen om de behandeling van een voor het eerst bij hem in beroep aangevoerd asielmotief te verwijzen naar een nieuwe procedure bij de beslissingsautoriteit, om zo de goede procesorde in de rechterlijke procedure te waarborgen of om ontoelaatbare vertraging daarin te voorkomen?

- II. schorst de behandeling van de hoger beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. O. van Loon, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Van Loon
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 oktober 2017

284/572-837.

Verzonden: 4 oktober 2017